

Die Ordnung des Konsenses: Soziale Pakte in Irland und den Niederlanden

Dyk, Silke van

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dyk, S. v. (2005). Die Ordnung des Konsenses: Soziale Pakte in Irland und den Niederlanden. *ZeS Report*, 10(2), 6-8.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-391619>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Ordnung des Konsenses

Soziale Pakte in Irland und den Niederlanden

„Die Wahrheit ist von dieser Welt... Jede Gesellschaft hat ihre eigene Ordnung der Wahrheit, ihre ‚allgemeine‘ Politik der Wahrheit; d.h. sie akzeptiert bestimmte Diskurse, die sie als wahre Diskurse funktionieren lässt.“

Michel Foucault

„Man muss zwischen der Behauptung, dass die Welt dort draußen ist, und der Behauptung, dass die Wahrheit dort draußen ist, unterscheiden.“

Richard Rorty

Realismus, Pragmatismus, Sachlichkeit und Einsicht in das Notwendige sind nur einige der prominenten Schlagworte, die die aktuelle Debatte über die Zukunft der westlichen Wohlfahrtsstaaten prägen. Was in Deutschland erst im Zuge der Gesundheitsreform 2004 und der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Rahmen des ‚Reformpakets‘ Hartz IV seinen Höhepunkt erreichte, weist in anderen europäischen Ländern bereits eine längere Geschichte auf. Tenor dieser Debatte ist der Appell an die politischen und gesellschaftlichen Akteure, sich den sozialen und ökonomischen Herausforderungen zu stellen und die ‚Zeichen der Zeit‘ zu erkennen. Ein politischer Konsens über die zukunftsfähigen Politikstrategien wird vorausgesetzt, sofern die Entscheidungsträger ‚vernünftig‘ und ‚verantwortungsbewusst‘ handeln, ergibt er sich doch – so die verbreitete Annahme – aus dem allseits konstatierten Problemdruck.

Es ist das Ziel der hier vorgestellten Dissertation, der Struktur dieses im Zeichen der Krise aufblühenden Konsenses auf den Grund zu gehen. Als empirisches Feld für eine vergleichende Analyse wurden institutionalisierte, soziale Kooperationen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierung ausgewählt – so genannte Sozialpakete oder Sozialpartnerschaften –, da sie einerseits ein eingrenzbares Untersuchungsfeld abstecken und andererseits als herausragende Erfolgsbeispiele für eine Krisenlösung durch Konsens gelten (vgl. Rhodes 1998). Als Fallbeispiele dienen soziale Kooperationen in den Niederlanden und in Irland, die in der Literatur als etablierte Formen sozialpartnerschaftlichen Krisenmanagements rezipiert werden (vgl. Fajertag/Pochet 1997, 2000). Im Zentrum der Arbeit steht dabei die Re-Problematierung des Konsenses, dem in der

aktuellen Debatte zwar als *explanans* erfolgreicher Krisenbewältigung große Aufmerksamkeit zuteil wird, dessen Struktur, Gehalt und Funktion jedoch der sozialwissenschaftlichen Debatte entzogen bleiben. Indem die Frage nach der Ordnung des Konsenses im Mittelpunkt der Analyse steht, wird die Kategorie des Konsenses also vom *explanans* zum *explanandum*.

Die Analyse der Ordnung des Konsenses erfolgt in drei Schritten, die eng miteinander verbunden sind: Zunächst wird als symbolische Ebene des Konsenses die Kommunikation über den Konsens analysiert. Der zweite Analyseschritt konzentriert sich auf die materiale Ebene des Konsenses, d. h. die Frage, inwiefern ‚tatsächlich‘ im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik von einem Konsens zwischen den an der Kooperation beteiligten Akteuren gesprochen werden kann. Im Anschluss daran richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Akzeptabilitätsbedingungen, d. h. die Bedingungen der Konsensgenese. Im Rahmen dessen wird nicht nur erörtert, unter welchen Bedingungen der Konsens entstanden ist, sondern darüber hinaus – eng mit dieser Frage verbunden – diskutiert, welche Funktion er im jeweiligen Politikprozess erfüllt.

Die Analyse ist im interpretativen Paradigma verortet und greift in theoretischer Hinsicht auf die Gouvernementalitätstheorie im Anschluss an Foucault und den symbolischen Institutionalismus von Karl-Siegbert Rehberg (1994) zurück. Während interpretative Ansätze in der Sozialpolitikforschung nach wie vor – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern – ein Randdasein führen (vgl. Clarke 2004: 31), richtet sich der Fokus der vorliegenden Arbeit damit nicht auf die Interpretation des (vermeintlich objektiv und damit ‚wahren‘) Gegebenen, sondern auf seine soziale Produktion im Spannungsfeld von Macht und Widerstand.

Foucault teilt mit den im interpretativen Paradigma zu verortenden Ansätzen die Ablehnung des vernunftphilosophischen Paradigmas, das sich durch den Bezug auf das ‚Allgemeine‘ und ‚Notwendige‘ auszeichnet, ohne damit jedoch die Realität bestimmter Erscheinungen zu leugnen. Durch den historischen Bezug seiner Arbeiten zeigt er vielmehr, „dass das, was ist, nicht immer gewesen ist [...]“. Was die Vernunft als ihre Notwendigkeit erfährt

oder was vielmehr verschiedene Formen von Rationalität als ihr notwendiges Sein (‚étant‘) ausgeben, hat eine Geschichte, die wir vollständig erstellen und aus dem Geflecht der Kontingenzen wiedergewinnen können“ (Foucault 1996: 179). Dabei geht es zum einen um die Dechiffrierung von Universalien, die Zerstörung von Evidenzen sowie die Infragestellung vertrauter Denkschemata. Zum anderen muss in einem zweiten Schritt das spezifische Netz von Kräfteverhältnissen, Interessen und Strategien aufgedeckt werden, das jene Selbstverständlichkeiten hervorgebracht und stabilisiert hat. Weiterführend ist an dieser Stelle vor allem eine Dimension der Machtanalytik, die Foucault im Rahmen seiner gouvernementalitätstheoretischen Studien herausgearbeitet hat: die Regierungstechnologien. Bei dieser Dimension handelt es sich um eine Macht, die nicht direkt unterwirft, sondern die Subjekte durch die Produktion von Wahrheit anleitet, sich selbst zu führen. „Vielleicht eignet sich ein Begriff wie Führung gerade kraft seines Doppelsinns gut dazu, das Spezifische an den Machtverhältnissen zu erfassen. ‚Führung‘ ist zugleich die Tätigkeit des ‚Anführens‘ anderer (vermöge mehr oder weniger strikter Zwangsmaßnahmen) und die Weise des Sich-Verhaltens in einem mehr oder weniger offenen Feld von Möglichkeiten. Machtausübung besteht im ‚Führen der Führungen‘“ (Foucault 1987: 255). Die hier angelegte Kombination von ‚Fremdführung‘ und Selbstführung ermöglicht es also, unterschiedliche ‚Führungsgewalten‘ zu erfassen, ohne den Beitrag der schwächeren Akteure im Prozess der Konstruktion von Notwendigkeiten und damit im Prozess der Naturalisierung von Kontingenzen aus den Augen zu verlieren.

Rehberg wiederum arbeitet anhand seiner symbolischen Institutionentheorie überzeugend heraus, dass die Abspaltung der symbolischen Verkörperung von Geltungsansprüchen von den sie begründenden – machtdurchsetzten – Handlungsordnungen, d. h. die Loslösung der Geltungsbehauptung von ihrer Genese und damit die Negation von Machtprozessen als zentrale Ordnungsleistung eines Institutionengefüges begriffen werden kann. Die Stabilisierung von Geltungsansprüchen, d. h. ihre Institutionalisierung gelingt demzufolge durch die Tabuisierung inkorporierter Machtbeziehungen: „Insofern gilt generell: institutionelle Macht präsentiert sich als ‚reine Geltung‘. Eine solche [...] Allmacht des Institutionalierungs-Prinzips (trete sie nun als der Wille Gottes oder als Sach-

zwang auf) darf auf einzelne Machtprozesse gerade nicht gegründet sein, denn alle relevanten, d. h. praktisch möglichen Alternativen von Grundsatz-Festlegungen sollen ja ausgeschaltet sein, und die Erwähnung des Einsatzes von Machtmitteln – von der Kontinuität des menschlichen Lebens abgeleitet – erinnert ja gerade an die Potentialität, an das Anders-Sein-Können.“ (Rehberg 1994: 73) Ebenso wie Foucault das historische Gewordensein der Wahrheit rekonstruiert, führt Rehberg Geltung und Genese zusammen und zeigt anschaulich, dass das ‚Vergessen-Machen‘ der Genese strukturell in Prozessen der Institutionalisierung angelegt ist. Die Verknüpfung dieser beiden Ansätze stellt ein fruchtbares theoretisches Instrumentarium dar, um der Ordnung des Konsenses als vermeintliche Ordnung des ‚Wahren‘ bzw. ‚Notwendigen‘ auf den Grund zu gehen.

Zentrale Ergebnisse

Die Analyse der Kommunikation über Kooperation und Konsens¹ in Irland und den Niederlanden hat gezeigt, dass – trotz zahlreicher Unterschiede im Detail und eines unsystematischen Rekurses auf die Kategorie des Konsenses – sowohl über die Notwendigkeit als auch die Existenz eines Konsenses der Akteure als erfolgreicher Krisenlösungsstrategie weitgehende Einigkeit besteht. Zugleich haben die Fallstudien jedoch offenbart, dass die Konsenskonzeptionen unterschiedliche Fundierungen aufweisen: Während der Konsens in den Niederlande pauschal mit der landeseigenen Tradition der Konsensdemokratie identifiziert wird, gilt er in Irland – ganz im Gegenteil – als Abkehr von der pluralistischen Vergangenheit und wird infolgedessen stärker theoretisch fundiert. Die wissenschaftliche Rezeption hat diese Unterschiede allerdings weitgehend nivelliert, so dass sich in der internationalen Debatte ein Konsenspostulat etabliert hat, das – normativ aufgeladen als Einigkeit aus Notwendigkeit – in seiner positiven Konnotation nahezu unhintergebar wurde.

Die Analyse der materiellen Ebene wiederum hat ergeben, dass tatsächlich – spätestens seit Anfang der 90er Jahre – in beiden Ländern ein kommunikatistisch gerahmter, angebotspolitischer Konsens entstanden ist. Dieser paradigmatische Konsens geht jedoch mit fortlaufenden Konflikten einher, die einerseits die konkrete Umsetzung der paradigmatischen Analyse und

andererseits Verfahrensfragen wie beispielsweise die Integration der Sozialpartner in den Politikprozess betreffen. Die Frage des Konsenses ist damit in beiden Fallbeispielen vielschichtiger, brüchiger und ambivalenter, als es die Kommunikation über den Konsens suggeriert. Konsensäquivalente in Form von Kompromissen und Konsensfiktionen schaffen als Bindeglied zwischen paradigmatischem Konsens und Konflikt eine Kooperationsstruktur, die dem umfassenden Konsenspostulat zum Trotz wesentlich auf Tauschprozessen und Multiinterpretabilität beruht, zugleich aber durch den Konsens strukturiert ist.

Nachdem für beide Länder ein paradigmatischer Konsens und seit Mitte der 90er Jahre ein Konsens über den Konsens als Erfolgsrezept konstatiert werden konnte, stellte sich in einem dritten Schritt nun die Frage, unter welchen Bedingungen diese Einigkeit entstehen konnte. Warum erschien genau diese Form sozialer Regulierung allen Akteuren als ‚richtig‘, warum war sie für alle akzeptabel? Im Mittelpunkt stand dabei die Rolle der Gewerkschaften, ihre paradigmatische Wende zur Angebotspolitik sowie die parallele Adaption der Konsensrhetorik. Insgesamt konnte durch die Analyse der Akzeptabilitätsbedingungen gezeigt werden, dass und wie durch das Zusammenwirken von spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen, einflussreichen diskursiven Mechanismen und der komplexitätsreduzierenden Zusammenfassung der Entwicklungen in so genannten *story lines* (vgl. Hajer 1995) in beiden Ländern die Institutionalisierung einer kooperativen, angebotspolitischen Normalität gelungen ist. Die Analyse hat einen machtsstrukturierenden und -strukturierenden Prozess offenbart, an dem alle Akteure – trotz unterschiedlicher Machtressourcen – einen aktiv-gestaltenden Anteil hatten.

Im Wechselspiel von Normalisierungsprozessen und strategischen Interventionen gelang in beiden Ländern die Identifizierung von Krise und Keynesianismus einerseits sowie von Konsens und Angebotspolitik andererseits, wobei die kontextuellen Einbettungen, die die jeweiligen Erzählungen glaubwürdig und erfolgreich werden ließen, sehr unterschiedlich strukturiert sind. Insbesondere die Analyse sogenannter institutionalisierter Sprechweisen wie ‚Realismus‘, ‚Pragmatismus‘ und ‚Vernunft‘ hat gezeigt, wie sich die unterlegenen Gewerk-

schaften aktiv einflussreiche Termini angeeignet haben, um ihrer drohenden Marginalisierung und vor allem der Etikettierung als keynesianisch – und damit als unrealistisch und ideologisch – zu entgehen. Die analysierten Sprechweisen, die aufgrund ihres allgemeinen Charakters zunächst sogenannte ‚leere Signifikanten‘ darstellten, wurden jedoch sukzessive und im Sinne der mächtigen Koalition aus Regierung und Arbeitgeberverbänden zu Synonymen für einen angebotspolitischen Wandel. Durch die Verwendung dieser Sprechweisen trugen die Gewerkschaften somit bereits zur Verankerung des angebotspolitischen Paradigmas bei, als ein Wandel der eigenen Krisendeutung noch gar nicht erfolgt war.

In beiden Ländern ebenso wie in der internationalen Debatte wird der sozialpartnerschaftliche Konsens der 90er Jahre auf einen Lernprozess der Gewerkschaften zurückgeführt – eine Zuschreibung, die die geschwächten Gewerkschaften – wie sich gezeigt hat – sowohl in Irland als auch in den Niederlanden dankbar aufgegriffen haben: Um die Lorbeeren des international beachteten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erfolges ernten zu können, bezogen sie sich seit Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre zunehmend positiv auf den angebotspolitischen, sozialpartnerschaftlichen Konsens, womit sie schließlich zu einer rückwirkenden Konstruktion von Einigkeit beitrugen. Der international ‚gefeierte‘ Konsens wurde von den Gewerkschaften selbst von seiner wechselhaften, vielschichtigen und konflikthaften Genese ‚befreit‘, die eine Geschichte gewerkschaftlicher Niederlagen offenbart hätte.

In beiden Ländern offenbart sich somit eine sozial produzierte, machtsvermittelte und machtsvermittelnde Ordnung des Konsenses. Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und an unterschiedliche Begründungs- und Legitimationsmuster rückgebunden ist sowohl in Irland als auch in den Niederlanden eine Ordnung des Konsenses als „Ordnung des Wahren“ (Foucault) zu konstatieren. Statt einer bewusst hergestellten politischen Einigung über ein bestimmtes (wirtschafts-)politisches Konzept, das immer die Möglichkeit einer (unterlegenen) Alternative impliziert, ist ein impliziter Konsens im Sinne einer ‚selbstverständlichen‘ Einigung über das Normale und Natürliche entstanden. Beide Fallbeispiele offenbaren dabei, dass der Prozess der Wahrheitsproduktion zirkulär an Machtssysteme gebunden ist. Die Machtsysteme basieren dabei nicht auf einer

¹ Hierfür wurden Dokumente der zentralen Akteure, einschlägige wissenschaftliche Arbeiten sowie die Presseberichterstattung in zwei überregionalen Tageszeitungen untersucht.

schematischen Dichotomie von (aktiver) Herrschaft auf der einen und (passiver) Unterwerfung auf der anderen Seite, sondern auf der reflexiven Beziehung von Selbst- und Fremdführung. In beiden Ländern wird der Prozess der Konsensgenese von den (sich selbst führenden) unterlegenen Gewerkschaften aktiv mitgestaltet, ihr Feld der Möglichkeiten ist jedoch durch die ‚die Führung führenden‘, mächtigen Akteure abgesteckt. Der gouvernementalitätstheoretischen Perspektive Foucaults folgend können beide Sozialpakete damit als Formen der Regierung bezeichnet werden: Die Kooperationen stellen Schnittstellen dar, an denen die Lenkung der Gewerkschaften durch die anderen Akteure, die mediale Rezeption sowie den wissenschaftliche Mainstream mit ihrer Selbstführung zusammenfällt, so dass Zwang als primäres Medium der Disziplinierung überflüssig wird.

Es ist mein Anliegen, mit der Arbeit an zwei empirischen Fallbeispielen zu zeigen, dass eine machtkritische Forschung Notwendigkeiten, Selbstverständlichkeiten und Universalien angreifen und den Prozess ihrer Genese zugänglich machen muss, ohne dass sich dieser Fokus auf die soziale ‚Produziertheit‘ des Geltenden automatisch in diskursiven ‚Sphären‘ verliert. Es geht der Arbeit deshalb gerade nicht darum, die Realität bestimmter Erscheinungen zu leugnen, sondern zu zeigen, „dass etwas wirklich in der Welt Vorhandenes in einem gegebenen Augenblick das Ziel sozialer Regulierung war“ (Foucault 1996: 179).

Literatur

- Clarke, John, 2004: *Changing Welfare, Changing States. New Directions in Social Policy*. London u. a. O.: Sage.
- Fajertag, Giuseppe; Pochet, Phillipe (eds.), 1997: *Social Pacts in Europe*. Brüssel: ETUI.
- Fajertag, Giuseppe; Pochet, Phillipe (eds.), 2000: *Social Pacts in Europe - New Dynamics*. Brüssel: ETUI.
- Foucault, Michel, 1987: „Das Subjekt und die Macht“, in: Hubert L. Dreyfus; Paul Rabinow; Michel Foucault (Hg.), *Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*. Frankfurt a. M.: Athenäum, 243-261.
- Foucault, Michel, 1996: *Diskurs und Wahrheit. Die Problematisierung der Parrhesia* (Transkript von sechs Vorträgen vom Oktober und November 1983 an der Universität von Berkeley/CA). Berlin: Merve-Verlag.
- Hajer, Maarten, 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Rehberg, Carl-Siegbert, 1994: „Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen“, in: Gerhard Göhler (Hg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos, 47-84.

Rhodes, Martin, 1998: „Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of ‚Competitive Corporatism‘?“, in: Martin Rhodes; Yves Mény (eds.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* Houndmills et al.: Macmillan, 178-203.

Silke van Dyk

Telefon: 03641/9-45574
eMail: sdyk@gwdg.de

Die Autorin war von Oktober 2003 bis September 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Zentrum für Sozialpolitik in dem Projekt „Parteien in kontinental-europäischen Wohlfahrtsdemokratien: Christdemokraten und Sozialdemokraten im Wettbewerb?“ und ist jetzt am Lehrstuhl für Gesellschaftsvergleich an der Friedrich-Schiller-Universität Jena beschäftigt.

Literaturhinweis

ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/2005

Seeleib-Kaiser, Martin; van Dyk, Silke; Roggenkamp, Martin: What Do Parties Want? An Analysis of Programmatic Social Policy Aims in Austria, Germany, and the Netherlands.
